

R. 4. 075



W
28
(8724)

Documento de Trabajo

8 7 2 4

EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES
AUTONOMAS DE REGIMEN COMUN Y LA ESTRUCTURA
COMPETENCIAL DE LOS ESTATUTOS DE AUTONOMIA

Angel Melguizo Sánchez

Nº C → x-53-229568-3

Nº E → 5307402702



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS Y EMPRESARIALES

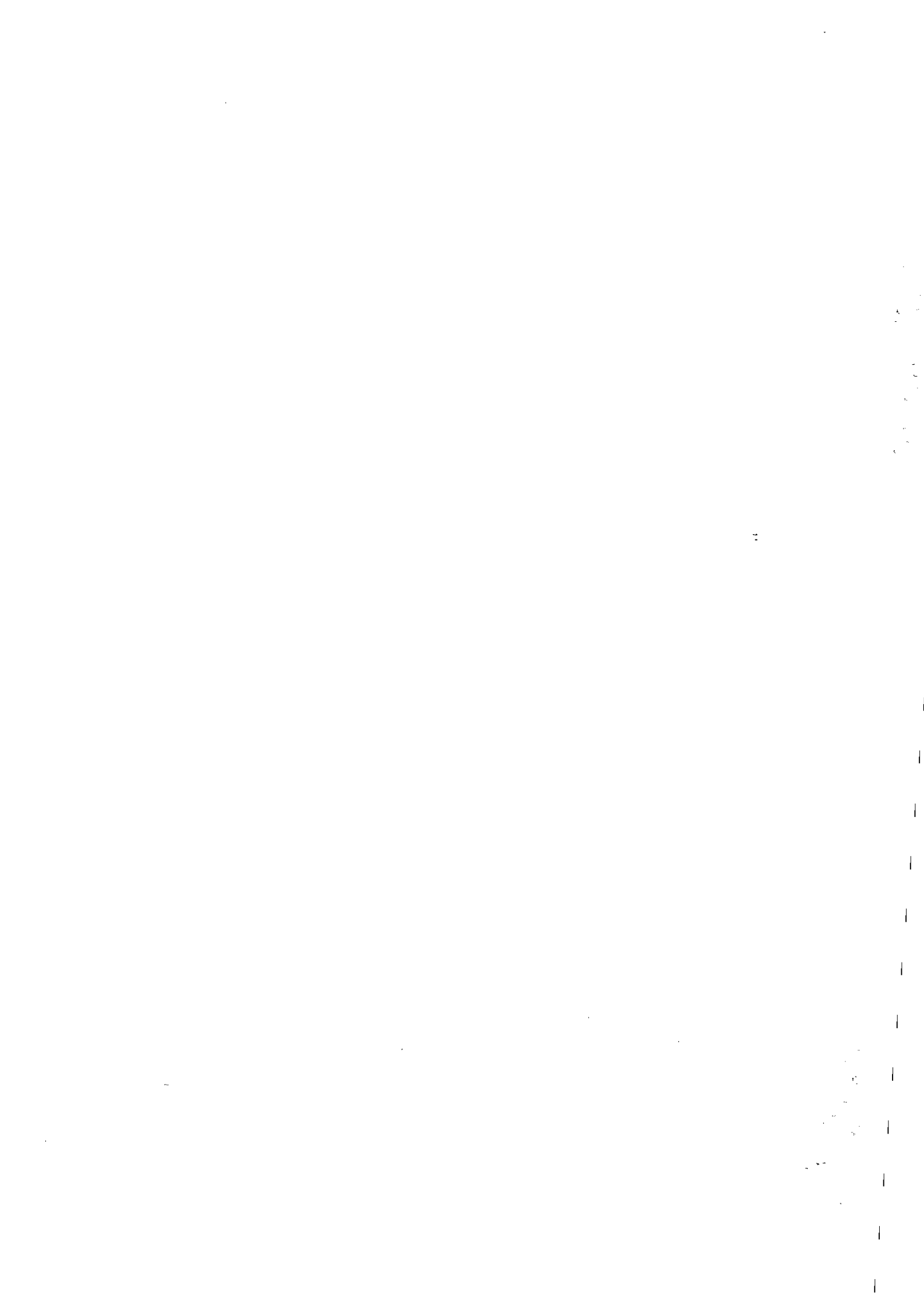
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DEPARTAMENTO DE HACIENDA PUBLICA
Y SISTEMA FISCAL

EL SISTEMA DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
DE REGIMEN COMUN Y LA ESTRUCTURA COMPETENCIAL DE LOS
ESTATUTOS DE AUTONOMIA.

Angel MELGUIZO SANCHEZ

Colaboración al libro HOMENAJE AL PROFESOR SAMPEDRO
editado por la Fundación Banco Exterior, Madrid 1987.



El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y la estructura competencial de los Estatutos de Autonomía.

Angel MELGUIZO SANCHEZ

Universidad Complutense de Madrid.

"Porque esa es la gran ausente de la teoría convencional: la variable "poder", sin la cual es difícil explicarse nada importante."

José Luis Sampedro. "De como dejé de ser homo oeconomicus". Madrid, 1978.

-I-

La plena construcción del denominado Estado de las Autonomías, es decir, el Estado en que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones de España y la solidaridad entre todas ellas, es un reto de tal magnitud que ha sido calificado como el mayor desde el fin del Antiguo Régimen marcado por la invasión napoleónica. (1)

Se comparta o no este juicio, en lo que de significación histórica comporta, poca duda cabe de que la plena concreción del hecho autonómico de las regiones y nacionalidades del Estado tiene, y habrá de tener, uno de sus pilares básicos en

(1) E. García de Enterría. La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución Española. Estudio Preliminar. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1980. pg. 13

la existencia de un sistema de financiación que garantice cotas importantes de autonomía y suficiencia financiera así como de solidaridad entre los ámbitos sociales y espaciales del Estado.

Desde esta exigencia se pretende aquí, en esta colaboración, analizar y valorar el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común, que regirá durante el período 1987-1991, a través de una perspectiva muchas veces obviada o eludida: la que relaciona el sistema de financiación autonómica con la estructura competencial de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Cabe recordar que el proceso autonómico resultante de la Constitución de 1978 contempla contenidos estatutarios de alcance diferente y, por tanto, distinta es la potencialidad de los respectivos aparatos autonómicos. Por decirlo brevemente, competencias según los artículos 151 (que incorporan las de Educación) y artículo 143 de la Constitución. (competencias comunes atribuibles a todas las comunidades en general). Esta dicotomía no deja de ser, sin embargo, una simplificación, ya que en realidad existen, además del País Vasco y Navarra, cuatro niveles competenciales distintos: Cataluña, que a las competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 151 une las de instituciones penitenciarias; las restantes comunidades del artículo 151, es decir, Andalucía, Valencia, Canarias y Galicia; Baleares, que no tiene competencia en materia de protección de menores y las restantes Comunidades Autónomas del artículo 143. (2)

(2) En la actualidad cuando está prácticamente concluido el proceso de transferencias de servicios y competencias, y se inicia la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, el estado de la cuestión puede resumirse así: Las materias del artículo 151 efectivamente asumidas por las cinco Comunidades son, Educación en general no universitaria; Relaciones laborales, Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo, IMAC y otras transferidas por el Ministerio de Trabajo; Casino y Juego, Espectáculos Públicos y Asociaciones. La Educación universitaria ha sido efectivamente asumida por

Es decir, una estructura competencial dispar y diversa no sólo explicable porque así lo posibilite la Constitución Española de 1978 y haya sido recogida, con distinto alcance, en los Estatutos de Autonomía, sino también, porque, y es ésta una nota no siempre explicitada, por el previo diferente despliegue territorial de los servicios de la Administración del Estado centralizado.

El nuevo sistema de financiación autonómica que incorpora elevadas dosis de racionalidad técnica y, lo que es más significativo e importante, de consenso político, refleja bien esa disparidad de techos y estructuras competenciales de las distintas Comunidades Autónomas. A través de un indicador simple, pero expresivo -la financiación medida en pesetas por habitante- puede observarse la notable graduación de las potencialidades autonómicas de las quince Comunidades de régimen común. Si además se considera la existencia de sistemas específicos de financiación para el País Vasco y Navarra no es difícil sostener que la financiación del Estado de las Autonomías es la financiación dispar de un Estado plural.

La colaboración queda configurada en tres partes. En la primera se glosan, con carácter descriptivo, los principales rasgos que informan el nuevo sistema de financiación autonómica.

(cont. 2) Cataluña, Andalucía y Valencia. Para completar el techo máximo de cada Comunidad están pendientes los traspasos de Educación Universitaria (Galicia y Canarias), Fondo Nacional de Protección al Trabajo (Cataluña), Centros de Formación Profesional no dependientes del Ministerio de Educación y Ciencia (Cataluña), Asociaciones y Espectáculos (Galicia) y Formación Profesional Náutico-Pesquera (Galicia). Respecto a materias del art. 143 han de traspasarse aún: Guarderías infantiles (Andalucía, Valencia, Baleares, Madrid); INEF (Andalucía), Ordenación del Litoral (Cantabria), Industria (Cantabria), AISNA (Cantabria, la Rioja, Castilla y León), Tributos cedidos (Madrid) y Ampliación de Cultura (Aragón, Castilla y León).

Vid. "El sistema de financiación de las Comunidades Autónomas. XIV Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera (24-IV-1986). pgs. 10-11. También "Propuesta de Método para la aplicación del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991". Madrid, noviembre de 1986. pgs. 47-50.

Después, parte segunda, se examina su aplicación en el primer año de vigencia del sistema, 1987, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A partir de todo lo expuesto se realiza, parte tercera y última, un apunte valorativo del nuevo sistema de financiación autonómica desde la perspectiva señalada: la estructura competencial de los Estatutos. La conclusión que se deriva, o al menos la reflexión que debiera suscitar, apunta a la consideración de que la disparidad de financiación que refleja -por aplicación de la Constitución y los Estatutos- el nuevo sistema podría generar gérmenes de crisis de legitimación en la solidaridad entre Comunidades que propugna la Constitución española.

- II -

En 1987 comienza, a través de la Ley de Presupuestos (3), la aplicación del Acuerdo del día 7 de noviembre de 1986 -calificado de "histórico" por el ministro de Economía y Hacienda (4)- sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común para el quinquenio 1987-1991. La descripción de los aspectos básicos del mismo (5) conforma el obligado marco de referencia de esta colaboración.

(3) Ley 21/1986, de 23 de diciembre. Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre de 1986. nº 307 y suplemento.

(4) Vid. Diarios "La Vanguardia" (8-XI-1986), pg. 3 y "El País" (9-XI-1986). pg. 9.

(5) Según contenido del "Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991". Madrid, noviembre de 1986. Una nota sobre el mismo, que aquí se utiliza, en Angel Melguizo, "El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas". Economistas. nº 23 (extra). Colegio de Economistas de Madrid. pgs. 69-71.

- El nuevo sistema queda constituido por un subsistema vinculado a los Presupuestos del Estado y otro subsistema de financiación autónoma propia. En el primero, que es aquí el relevante, se diferencia un bloque de financiación incondicionada (recursos necesarios para la prestación de los servicios transferidos y en cuya utilización las Comunidades disponen de plena autonomía), del bloque de financiación condicionada (recursos que el Estado proporciona a las Comunidades para ser utilizados con una finalidad concreta, bien por objetivos de solidaridad y corrección de desequilibrios económicos interterritoriales o bien para objetivos generales de política económica estatal).

- La financiación incondicionada -que el nuevo sistema refuerza positivamente- se nutre de tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos y participación en ingresos del Estado. La financiación condicionada viene determinada por las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial en coordinación con el Fondo Europeo de Desarrollo regional y subvenciones estatales cuya gestión y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas. El subsistema de financiación autónoma propia queda configurado, en lo esencial, por tributos propios, recargos en impuestos estatales, ingresos patrimoniales y operaciones de crédito. (cuadro 1)

- Permanecen, por tanto, las instituciones fiscales y financieras básicas del período transitorio (el vigente hasta 1986) como mecanismos de financiación del sistema definitivo ya que ambos son tributarios de la Lofca. El cambio fundamental entre los dos sistemas de financiación autonómica radica en la modificación de los criterios de reparto del volumen total de recursos entre las Comunidades Autónomas. Durante el período transitorio se trataba de garantizar la financiación del "coste efectivo" de los servicios transferidos, entendido como el coste real en el momento de la transferencia (coste histórico). En cambio, en el período

<p>Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas</p> <p>Lofca y Acuerdo del C.P.F.F. (7-XI-1986)</p> <p>Quinquenio 1987-1991</p>	<p>Subsistema vinculado al Presupuesto estatal</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Financiación incondicionada (FI)</div> <p>Cuantía \geq (FI₁₉₈₆ ajustada) incluye: (FPIE + TC + TAS + 25% FCI + SAU + Ot. subv.)₁₉₈₆</p> <p>Instrumentos FI:</p> <ul style="list-style-type: none"> . tributos cedidos (TC) + . tasas afectadas a servicios transferidos (TAS) + . participación en ingresos estatales (FPIE) <p>Distribución FPIE: según variables art. 13 Lofca; techos y competencias (arts. 143 y 151 CE)</p> <p>FPIE = α ingresos Estado = α (ITAE) α: fijo; 5 años</p> <p>ITAE: $\left[(I+II) - TC - CEE \right] + CSS + CD$ Evolución FPIE: ITAE vs. PIB vs. GEE</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 20px;">Financiación condicionada</div> <ul style="list-style-type: none"> . FCI = 0'75 FCI₁₉₈₆ \geq 30% invers. pública <p>distribución: Ley FCI</p> <ul style="list-style-type: none"> . FEDER (\leq 30% FCI cada CCAA) . Subvenciones estatales (gestión y ejecución CC.AA.)
	<p>Subsistema autónomo</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Financiación autónoma propia</div> <ul style="list-style-type: none"> . Tributos propios . Recargos en impuestos estatales . Ingresos patrimoniales . Operaciones de crédito

definitivo se trata de distribuir la financiación total incondicional en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la Lofca.

- El nuevo sistema aplica la restricción básica consensuada para el total de la financiación incondicionada: ninguna Comunidad puede recibir menos recursos que los percibidos en 1986 por el sistema transitorio. Es una garantía de mínimos que para cada Comunidad Autónoma se concreta en la financiación recibida bajo el supuesto de haber alcanzado los techos competenciales a través de la participación en ingresos del Estado, tributos cedidos, tasas afectas a los servicios transferidos, 25 por 100 del FCI y diversas subvenciones (de gestión, educación y autogobierno) según cifras en valores de 1986. En el nuevo sistema (quinquenio 1987-1991), esa financiación ha de ser cubierta a través de instituciones de gestión propia (tasas afectas a servicios transferidos y tributos cedidos) y participación en los ingresos del Estado fijada en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la Lofca. Es decir, la "financiación incondicionada ajustada" del cuadro 1.

- La distribución del volumen total de "financiación incondicionada" entre las quince Comunidades Autónomas de régimen común, considera la existencia de los diferentes techos competenciales ya citados (tanto por diferencias estatutarias -artículos 143 y 151 de la Constitución- como por no haberse efectuado el traspaso de todos los servicios posibles) a través de dos funciones distintas que satisfagan los objetivos y restricciones en base a las ponderaciones relativas de las siguientes variables socioeconómicas: población, riqueza (pobreza) relativa, esfuerzo fiscal, superficie, insularidad y unidades administrativas.

Es decir, la "financiación incondicionada" (FC) se determina de acuerdo con funciones lineales del siguiente tipo:

- Para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias comunes (FI^C) de la Comunidad i ,

$$[1] \quad FI^C = a_0 UA + a_1 N_i + a_2 I_i + a_3 S_i + a_4 PR_i + a_5 EF_i$$

- Para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias específicas de Educación (FI^E) de la Comunidad i ,

$$[2] \quad FI_i^E = b_0 + b_1 N_i + b_2 I_i + b_3 S_i + b_4 PR_i + b_5 EF_i$$

donde

- . los parámetros a y b son las ponderaciones respectivas.
- . UA, número de unidades administrativas.
- . N, población
- . I, índice de insularidad
- . S, superficie
- . PR, índice de pobreza relativa
- . EF, índice de Esfuerzo Fiscal.

La financiación total incondicionada de cada Comunidad del artículo 143 viene dada por la fórmula [1]: la financiación total incondicionada de las Comunidades con competencias del artículo 151 de la Constitución, se obtiene por la suma de las fórmulas [1] y [2]. La población es, en todo caso, la variable fundamental en la que se basa la distribución del volumen global de financiación incondicionada entre las quince Comunidades Autónomas de régimen común. (6)

(6) Así, en la financiación total, la población tiene una ponderación del 73'75 por 100. Su peso relativo en la financiación incondicionada de las competencias comunes (aplicable a las 15 Comunidades) es el 59 por 100. Más significativo aun es su peso en la distribución de la financiación incondicionada destinada a financiar las competencias de Educación (aplicable a Cataluña, Valencia, Canarias y Galicia y Andalucía), ya que un 84'4 por 100 del total se reparte según la población.

Como resultado de la parametrización de las funciones precedentes se fija la financiación para cada Comunidad. Realizando determinados ajustes en la misma -ajustes por servicios aún no transferidos, por recaudación por tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos y por subvenciones de gratuidad de la enseñanza- se determina la "financiación inicial" de cada Comunidad por participación en ingresos del Estado.

Como cociente entre la "financiación inicial" de cada Comunidad y los "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente" del Estado, se obtiene, en el nuevo sistema de financiación autonómica, el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma en los ingresos del Estado. Los "Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente" (ITAE), son igual a la suma, en cada ejercicio presupuestario de: la recaudación líquida por los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos del Estado (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los que constituyen recursos de la CEE) más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y al Desempleo.

El cociente resultante constituye el porcentaje provisional de participación en ingresos del Estado para el quinquenio 1987-1991. Estos porcentajes provisionales son los que se han aprobado y figuran en el artículo 62 de la Ley 21/1986 de Presupuestos Generales del Estado para 1987. (7)

(7) El porcentaje definitivo de participación, válido para el quinquenio 1987-1991 se establecerá, tras conocerse las cifras reales de liquidación e ingresos estatales de 1986, en los Presupuestos Generales del Estado para 1988. Durante el quinquenio cabe la posibilidad de la revisión de este porcentaje fijo cuando concurren, para alguna Comunidad, circunstancias tales como cesión de nuevos tributos o transferencias de nuevos servicios. Sobre las normas para efectuar la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado para 1987 vid. el artículo 62 de la Ley 21/1986.



La financiación por participación en ingresos del Estado resultante de la aplicación de los citados porcentajes, más la recaudación por tributos cedidos así como por las tasas afectas a los servicios transferidos, nutren la financiación incondicionada (cuadro 1) en el nuevo sistema. Permanecen, pues, las instituciones fiscales del período transitorio, pero en uno y otro su papel -en especial el de las participaciones en ingresos- son cualitativamente distintos.

Durante el período transitorio, las Comunidades Autónomas financiaron su tramo de suficiencia -el coste efectivo de las competencias o servicios transferidos (8)- a través de dos vías: los tributos cedidos y la participación en los ingresos del Estado. Caso de no haber dispuesto de tributos cedidos (como es el caso de la Comunidad de Madrid) la participación en los ingresos del Presupuesto estatal garantizaba los recursos de su financiación. En cambio ahora, en el período "definitivo" -es decir, por contraposición al período "transitorio", el que se inicia en 1987 y queda regulado para el quinquenio 1987-1991- se toma la financiación del período transitorio como punto de partida y se distribuye la financiación total incondicional en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la Lofca aplicando una restricción básica del modelo: ninguna Comunidad Autónoma debía recibir financiación inferior a la percibida en el período transitorio.

Es este un aspecto central para nuestra argumentación. En la medida en que el nuevo sistema de financiación toma como punto de partida la financiación resultante para cada Comunidad de la aplicación del sistema transitorio -básicamente financiación del coste efectivo de las competencias o servicios transferidos- ha de reflejar, el nuevo sistema, la dispar estructura

(8) Esto es, el coste en que incurria el Estado en el momento de proceder a la transferencia, por la prestación de dichos servicios en el ámbito territorial de la Comunidad de que se trate. El total coste efectivo se identifica con la carga asumida minorada en el montante de las tasas afectadas a los servicios y competencias transferidos, ya que, según el artículo 7 de la Lofca, esas tasas han de considerarse tributos propios de las respectivas Comunidades Autónomas y su rendimiento corresponde a estas a partir de la fecha de efectividad de la transferencia o traspaso.

competencial de los distintos Estatutos de Autonomía. El nuevo sistema consolida esa diversidad en cuanto son inherentes al mismo dos restricciones determinantes: garantía de una financiación en cantidad al menos igual a la resultante del sistema precedente y límites al volumen total y al incremento global de esa financiación exigidos por la política presupuestaria frente al déficit estatal. Estas restricciones y el hecho de que la financiación total incondicionada considere, para su distribución, la existencia de los distintos techos competenciales (artículo 143 y 151 de la Constitución), ha limitado sensiblemente los logros de uno de los objetivos perseguidos por el nuevo sistema de financiación autonómica como era el de cerrar la amplitud del abanico evidenciado durante el período transitorio de la financiación per capita de cada Comunidad.

La aplicación del nuevo sistema de financiación durante el ejercicio de 1987 así lo evidencia, tal como reflejan las cifras que informan los Presupuestos Generales del Estado de este ejercicio.

- III -

La financiación por participación en ingresos del Estado queda regulada, para 1987, en el artículo 62 de la Ley 21/1986. Correlativamente, la sección 32 (Programa 911.B) del Presupuesto estatal de gastos recoge los correspondientes créditos presupuestarios.

Los porcentajes provisionales de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1987-1991, y que han sido fijados por las respectivas Comisiones Mixtas, son los que figuran en el cuadro 2, junto con el montante de la financiación autónoma que, con carácter de "a cuenta" resulta de aplicar los citados porcentajes de

Cuadro 2

Financiación por participación en ingresos del Estado.

Comunidad	Porcentaje participación	Financiación millones pts.
Cataluña	1'3416643	116.167'5
Balicia	0'9213514	79.774'9
Andalucía	2'2851292	197.857'1
Asturias	0'0617819	5.287'4
Canabria	0'0545355	4.667'2
La Rioja	0'0332746	2.847'7
Murcia	0'0527278	4.512'5
Valencia	0'8195630	70.961'6
Aragón	0'1179631	10.095'4
Castilla-la Mancha	0'2538671	21.726'3
Canarias	0'5819250	50.385'8
Extremadura	0'1725452	14.766'7
Baleares	0'0319516	2.734'4
Madrid	0'4746384	40.620'2
Castilla-León	0'3417939	29.251'2

participación a las respectivas previsiones presupuestarias. Esta financiación "a cuenta" es la que figura también en el cuadro 3. Fácil es observar la prepotencia relativa de la financiación "por participación en ingresos del Estado" en relación con la prevista por tributos cedidos en el total financiación incondicional prevista para 1987 (74'8 por 100 y 21'9 por 100, respectivamente; el 3'3 por 100 restante corresponde a tasas afectadas a competencias y servicios transferidos. (9)

2. Los tributos cedidos acentúan así, máxime desde la implantación del IVA, su carácter subsidiario como mecanismo de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas si bien tienen un alcance desigual para cada Comunidad. En efecto, mientras en Cataluña la recaudación prevista por tributos cedidos (51.573'5 millones de pesetas) representa el 29'9 por 100 de la financiación incondicionada de la comunidad, en Baleares los tributos cedidos (3.599'7 millones) financian el 53'4 por 100 de igual concepto. El caso extremo se da en la Comunidad de Madrid, única que carece de tributos cedidos lo que minora, aún más, su grado de autonomía (10) dada la potencialidad recaudatoria de las figuras tributarias cedibles en su ámbito jurisdiccional.

3. Las cinco Comunidades Autónomas de máximos techos competenciales entre las de régimen común (Cataluña, Andalucía, Canarias, Galicia y Valencia), en las que habita el 58 por 100 de la población total de las quince Comunidades, absorben el 77 por 100 del total "financiación incondicionada". Ello muestra la importancia determinante del nivel y la estructura competencial en la fijación de la financiación autonómica del

(9) La importancia de la financiación por participación en ingresos del Estado es tanto más relevante en cuanto no cabe, por ahora, realizar la cesión ni del IRPF ni la fase minorista del IVA. Sobre este aspecto véase la intervención del ministro de Economía y Hacienda durante el debate parlamentario de los Presupuestos del Estado para 1987. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión plenaria nº 12 (15-XII-1986), pg. 242.

(10) En la medida en que la propia gestión de los tributos cedidos garantiza "grados elevados de autonomía financiera". Presupuestos Generales del Estado para 1986. Memoria económico-orgánica. p. 383.

nuevo sistema ya que si bien éste incorpora aspectos redistributivos y compensadores de esfuerzo fiscal (11), en el tramo de "financiación incondicionada" el elemento básico es la necesidad de cada Comunidad medida a través de su población.

4. En el nuevo sistema de financiación autonómica, la financiación condicionada (ver cuadro 1) queda integrada por las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial (117.744'1 millones de pesetas, en 1987) del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (hasta un máximo de 27.212'3 millones) y las subvenciones estatales cuya gestión y ejecución compete a las Comunidades Autónomas tales como las destinadas a la gratuidad de la enseñanza (81.620'9 millones de pesetas, también en 1987). En el cuadro 3 se consignan esos créditos de financiación condicionada distribuidos por Comunidades Autónomas. Aquí, en lo que sigue, nos centramos, por su significación, en el análisis del Fondo de Compensación Interterritorial, así como en la conexión de éste con el Feder.
5. La Constitución de 1978, no solo propugna la solidaridad entre todas las regiones y nacionalidades (artículo 2) sino que afirma que el Estado garantiza su realización efectiva (artículo 138). La instrumentalización de esa garantía se pretende a través de las transferencias del denominado Fondo de Compensación Interterritorial. A él se refiere el texto constitu-

(11) "Este es un punto importante que a menudo ha pasado inadvertido. La Lofca no propone un criterio de reparto exclusivamente basado en indicadores de necesidad, sino que además introduce dos elementos adicionales: un elemento compensador, recogido por un índice de esfuerzo fiscal; y un elemento redistributivo, recogido por un índice de pobreza relativa." A. Zabalza. El nuevo sistema de financiación autonómica. Conferencia dentro del Seminario "Opciones Fiscales de los años 80". Santander (16-VII-1986). U.I.M.P. Texto revisado y actualizado. 1987. pgs. 9 y 10.

cional al establecer en su artículo 158 que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación Interterritorial con destino a gastos de inversión (12) cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales.

Posteriormente, a partir de la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas que recogió y desarrolló, en su artículo 16, esos enunciados y precisó su dotación y los criterios de distribución, así como de los criterios que al respecto informaban los Acuerdos Autonómicos de 1981 (13), la norma básica es la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial.

Una vez fijada la dotación global al Fondo que, siendo anual y periódica, no puede ser en ningún caso inferior al 30 por 100 de la inversión pública civil que para cada ejercicio hubiese sido aprobada en los Presupuestos Generales del Estado, la distribución del Fondo para cada i-ésima Comunidad Autónoma puede expresarse formalmente así (14):

(12) Cabe recordar que las transferencias del FCI recibidas deberán destinarse a financiar proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del habitat rural, transporte y comunicación y, en general, aquellas inversiones que coadyuvan a disminuir las diferencias de renta y riqueza entre los habitantes de las mismas.

(13) Sobre este aspecto, así como el papel del FCI y sus disfuncionalidades durante el período transitorio, véase Angel Melguizo, "La financiación de las Comunidades Autónomas en los Presupuestos del Estado". Hacienda Pública Española, nº 97, esp. pgs. 320-323.

(14) Según el artículo 4 de la Ley 7/1984, el hecho insular se estimará aumentando la cantidad que le correspondiese a tales territorios de acuerdo con los criterios expresados, en un 5 por 100 por cada 50 kilómetros de distancia existente entre los territorios insulares y la Península. La cantidad que ello suponga reducirá proporcionalmente la correspondiente a los restantes territorios. Este mismo criterio será de aplicación a Ceuta y Melilla.

$$FCI = \gg 0'3 IENC = \sum_{i=1}^{17} FCI_i$$

$$FCI_{ci} = \left(0'7 \cdot \frac{\sum_{i=1}^{17} \frac{P_i}{RC_i^2}}{\sum_{i=1}^{17} \frac{P_i}{RC_i}} \right) + \left(0'2 \cdot \frac{\sum_{i=1}^{17} SM_i}{\sum_{i=1}^{17} SM_i} \right) + \left(0'05 \cdot \frac{U_i - \bar{U}}{\bar{U}} \right) + \left(0'05 \frac{\sum_{i=1}^{17} ST_i}{\sum_{i=1}^{17} ST_i} \right)$$

donde

IENC: inversión estatal nueva de carácter civil.

Pi : Población de la Comunidad i-ésima.

RCi : Renta por habitante de la Comunidad i-ésima.

SMi : Saldo migratorio de la Comunidad i-ésima.

STi : Superficie territorial de la Comunidad i-ésima.

\bar{U} : tasa media nacional de paro

Ui : tasa de paro existente en la Comunidad i-ésima.

En 1987, y en aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, el volumen total del FCI se ha fijado en el 30 por 100 de la inversión estatal nueva de carácter civil, en lugar del 40 por 100 de ejercicios anteriores para incorporar la diferencia como financiación incondicional (cuadro 1), facilitando la suficiencia y flexibilidad de la política presupuestaria autonómica (15). En consecuencia, la dotación global del FCI para 1987 es de 141.000 millones de pesetas, equivalente, en términos monetarios, a una reducción del 28'06 por 100 respecto a la dotación de 1986 (196.000 millones de pesetas). De los 141.000 millones de pesetas, 117.744'1 millones -es decir, el 38'26 por 100- son competencia de las propias Comunidades

(15) También se pretende corregir algunos de los aspectos de mal funcionamiento del propio FCI (dotaciones entre Comunidades "ricas" vs. "pobres"; gastos de inversión vs. gastos corrientes recurrentes; financiación suficiente vs. endeudamiento) en el periodo transitorio. Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. SESION plenaria número 12 (15-XII-1986). pg. 243.

Autónomas (16). En el cuadro 3 figuran las dotaciones del FCI que financian proyectos de inversión que son competencia de las respectivas Comunidades Autónomas.

Es de resaltar el descenso en términos reales e incluso monetarios (aun considerando la reducción de la dotación global del FCI para trasvasarla como financiación incondicionada) acentuando así la tendencia de los últimos ejercicios: 209.000 millones de pesetas en 1984; 205.000 millones en 1985; 196.000 millones en 1986 (descenso del 4'6 por 100 en términos monetarios y 13 por 100 en términos reales), y, en fin, 141.000 millones de pesetas en los Presupuestos Generales del Estado para 1987. Esta minoración, consecuencia de la política presupuestaria actual, difícilmente puede compatibilizarse con la necesidad de coadyuvar al doble objetivo de la solidaridad que propugna la Constitución en simultaneidad con la corrección de desequilibrios económicos espaciales, ya que, como es obvio, a medida que se reduce la dotación del Fondo disminuyen sus potencialidades correctoras y redistributivas. De hecho, el FCI ha pasado a representar el 0'4 por 100 del PIB en 1987 frente al 0'6 por 100 del PIB en 1986. Por ello, cualquier valoración que al respecto se haga habrá de partir del reconocimiento de su insuficiencia funcional al evidenciar incapacidades originarias: propiciar la solidaridad espacial y quebrar las tendencias determinantes de los desequilibrios territoriales existentes.

(16) Cada Comunidad dispone de un volumen de recursos para ejecutar proyectos de inversión con cargo al Fondo igual al porcentaje que representan las competencias efectivamente asumidas sobre el total de competencias transferibles. Vid. Memoria Económica-Orgánica de los Presupuestos Generales del Estado para 1987. pg. 438. Para el caso de Andalucía y Cataluña, el FCI competencia de la Comunidad se ha estimado ya en el 100 por 100 respecto al FCI total de la propia Comunidad.

6. Cabe esperar, sin embargo, que ahora, en el marco del nuevo sistema de financiación autonómica y a partir de la integración española en las instituciones comunitarias europeas, el Fondo de Compensación Interterritorial pueda lograr una cierta potencialidad al menos como instrumento de desarrollo regional al quedar vinculado al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. En el nuevo sistema de financiación autonómica se mantienen, como hemos visto, los criterios distributivos del FCI, pero hasta un 30 por 100 del mismo puede ser utilizado para cofinanciar proyectos de inversión junto con recursos procedentes del FEDER. Estos recursos comunitarios podrían alcanzar hasta un máximo de 27.212 millones de pesetas, equivalentes al límite del citado 30 por 100 del FCI de gestión propia de las Comunidades Autónomas a que se refiere la columna 8 del cuadro 3 (vid también cuadro 1). Es decir, a resultas del nuevo sistema de financiación autonómica, las Comunidades con territorios calificados como "zonas asistidas" pueden obtener una financiación adicional equivalente al 30 por 100 de su FCI siempre que existan, lógicamente, proyectos idóneos al respecto para ser aprobados por la Comisión Europea. FCI y FEDER se vinculan así ante el objetivo -ahora más nítido para el FCI - de desarrollo regional. (17)

(17) La obligatoriedad que todas las Comunidades tienen de elaborar programas de desarrollo regional según la Ley 7/1984 del FCI, cobra ahora toda su virtualidad ante el hecho de que la obtención de ayudas del FEDER exige como requisito que los respectivos proyectos o actuaciones estén incluidas en Planes o Programas de Desarrollo Regional.

De acuerdo con la Ley 21/1986 de Presupuestos del Estado para 1987, todas las Comunidades Autónomas deberán tener aprobado antes del día 1 de julio de 1987 un programa de desarrollo regional para el período 1987-1991, en coordinación con el Programa de Inversiones Públicas elaboradas por la Administración Central para el mismo período. Véase art. 64.3 de la Ley 21/1986 en relación con la disposición adicional segunda de la Ley 7/1984. El Programa de desarrollo regional ha de elaborarse conforme a la metodología aprobada en Consejo de Ministros con fecha 20 de febrero de 1985.

7. El cuadro 3 resume la previsión de financiación de las 15 Comunidades Autónomas de régimen común según el subsistema vinculado al Presupuesto estatal. En él quedan diferenciados, para cada una de las Comunidades, los distintos mecanismos fiscales y financieros contemplados en el nuevo sistema de financiación autónoma, según las cifras iniciales de los Presupuestos Generales del Estado para 1987. La previsión de financiación total asciende a 1.097.367'2 millones de pesetas de los que 370.789'9 millones, es decir, el 79'3 por 100 es financiación incondicionada. Sumando las transferencias por participación en ingresos del Estado y las dotaciones del Fondo de Compensación Interterritorial por competencias asumidas, la financiación estatal así entendida -excluye subvenciones de Educación y Feder por homogeneidad con los datos para 1986 que ahora se citan- alcanza la cifra de 769.4000 millones de pesetas. Es decir, un incremento del 35'2 por 100 respecto a la financiación estatal total equivalente de 1986. Ambas cifras en pesetas de cada año. Esos créditos por 769.400 millones de 1987, representan el 9'74 por 100 del total gasto presupuestario (Presupuesto A) autorizado por la Ley 21/1986 de Presupuestos Generales del Estado para 1987. En 1986, los créditos equivalentes significaban el 7'95 por 100 del total gasto estatal autorizado por la Ley 46/1985 de Presupuestos del Estado.

En definitiva, el nuevo sistema de financiación autonómica comporta un importante incremento del volumen total de fondos a través del subsistema de financiación autonómica vinculado al Presupuesto estatal, con prepotencia relativa de las transferencias estatales respecto a los recursos propios (tributos cedidos y tasas) y también de la financiación condicionada (subvenciones de educación, FCI y FEDER).

A partir de estos datos de esta sección III y de los rasgos básicos del nuevo sistema de financiación glosados en la sección II podemos realizar una valoración del mismo en la sección IV, siguiente y última de este trabajo, desde la perspectiva de la estructura competencial de las respectivas Comunidades Autónomas y de las potencialidades dispares de los correspondientes aparatos autonómicos.

cuadro 3

PREVISION DE FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1987

	Millones de pesetas)									
	1	2	3	4=1+2+3	5	6=4+5	7	8	9=6+7+8	TOTAL
FINANCIACION POR P.P.I.	IMPUESTOS	TRIBUTOS	TOTAL	FINANCIACION INCONDICIONADA	SUBVENCIONES EDUCACION	FINANCIACION FUERA FONDO	F.C.I. 1987	F.E.D.E.R. 1987		FINANCIACION TOTAL
2 CATALUNA	116.167,5	4.452,8	51.573,5	172.393,8	32.501,7	204.895,5	10.044,7			214.940,2
3 GALICIA	79.774,9	2.112,2	12.025,0	93.912,1	7.077,0	100.989,1	23.492,7	4.047,0		110.529,6
4 ANDALUCIA	197.857,1	4.504,3	32.289,5	236.730,9	23.195,9	259.926,8	35.771,4	10.731,4		306.429,6
5 ASTURIAS	5.207,4	1.121,6	6.305,4	12.794,4		12.794,4	2.438,3	791,5		16.224,2
6 CANTABRIA	4.687,2	393,6	2.101,0	7.242,6		7.242,6	1.003,6			8.246,2
7 LA RIOJA	2.047,7	132,4	1.033,0	4.013,1		4.013,1	397,7			5.210,8
8 BURGIA	4.512,5	407,3	4.706,2	9.706,0		9.706,0	2.292,4	407,7		12.766,1
9 VALENCIA	70.981,6	1.915,1	32.385,7	105.262,4	15.311,0	120.574,2	5.024,0			128.600,2
10 LAZCOR	10.095,4	906,7	9.689,7	20.493,8		20.493,8	2.343,9	703,2		23.740,9
11 CASTILLA-LEON	21.726,3	1.316,3	6.744,9	29.787,5		29.787,5	8.079,4	2.473,8		40.290,7
12 CANARIAS	50.305,6	1.200,0	10.177,0	61.766,6	3.534,5	65.299,3	6.901,1	2.070,3		74.270,7
13 ENTRECANADA	14.766,7	749,7	3.444,5	18.960,9		18.960,9	9.549,1	2.864,4		31.373,4
14 BALEARES	2.734,5	411,9	3.599,7	6.766,1		6.766,1	982,3			7.734,4
16 BIZKAIA	40.620,2	4.599,5	0,0	45.219,7		45.219,7	6.575,9			51.795,6
17 CASTILLA-LEON	29.251,2	2.101,9	13.320,0	44.681,9		44.681,9	9.640,6	2.892,2		57.214,7
TOTAL	651.655,9	28.687,3	190.446,7	870.789,9	81.620,9	952.410,8	117.744,1	27.212,3		1.097.367,2

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Ministerio de Economía y Hacienda.

- IV -

Ha de entenderse, por tanto, que la pretensión última de esta sección no es enjuiciar, en sí, el nuevo sistema de financiación autonómica. Existen varias razones para este posicionamiento. En primer lugar, porque el tema acampa fuera del propósito de este trabajo. En segundo lugar, y sobre todo, porque exigiría considerar en conjunción, temas, sin duda complejos y aquí no abordados sobre los que no es fácil suponer la unanimidad, ni en la argumentación ni en las conclusiones. Me refiero a temas tales como los de las funciones y límites del Estado, el desarrollo desigual de la formación social española, la estructura espacial del Sector público español, la crisis fiscal del Estado, la política presupuestaria frente al déficit público estructural o, en fin, las necesidades de financiación estatal de las Haciendas descentralizadas (autonómicas y locales) en el proceso de construcción del Estado fiscal que se deriva de la Constitución. Y desde luego, parece necesario disponer de una perspectiva temporal de la aplicación real del propio sistema.

Cabe resaltar, no obstante, el carácter indudablemente positivo del nuevo sistema de financiación autonómica tanto por el hecho en sí de su propia existencia -tras un Acuerdo consensuado de importante significación política- como por la naturaleza de la estructura interna del sistema resultante de ese Acuerdo sobre financiación autonómica.

Al concluir el período transitorio, estaba pendiente no solo el diseño del nuevo sistema de financiación y el acuerdo político necesario sobre el mismo, sino también la resolución de aspectos de singular significado en el funcionamiento del sistema transitorio. Así, la disociación entre financiación del gasto corriente y de la inversión nueva, incentivos a la gestión por cada Comunidad de los tributos cedidos, afectación de ingresos, necesidad de un regateo anual e institucionalizado en la concreción de transferencias y recursos. Tras el

Acuerdo de noviembre de 1986, se dispone ya -aplicado en la Ley de Presupuestos de 1987- de un nuevo sistema de financiación autonómica, consensuado, objetivizado, abierto y, por tanto perfeccionable de su propia estructura interna, que posibilita no solo la resolución en buena medida, de esas disfuncionalidades, sino también la articulación sobre bases consistentes del sistema definitivo de financiación. Es, además, un sistema generado con gran economía legislativa al basarse en el desarrollo de la Lofca y sobre todo, es preciso insistir en ello por su trascendencia, en un sistema político consensuado lo que le otorga un gran significado en el proceso de construcción del Estado de las Autonomías. (18)

Si en la valoración del nuevo sistema de financiación autonómica nos centramos, como pretendemos, en su vinculación con el nivel y la estructura competencial de los distintos Estatutos de Autonomía, se observa que, a partir de su implantación en 1987, se consolida la amplitud del abanico que diferencia la financiación de las distintas Comunidades Autónomas y, además, existen en el propio sistema potencialidades de incremento de esa diferenciación dispar.

(18)Proceso, por lo demás escasamente pacífico, en términos políticos, aun hoy, diez años después de iniciarse la transición y ya plenamente consolidada la democracia española. Al tiempo que se redacta esta colaboración se han producido indicadores significativos de la realidad actual. Véase, a nivel político e institucional las intervenciones del Presidente del Gobierno (discurso sobre el estado de la Nación), Presidente de la Generalitat (debate sobre el septenato del Estatut) y Presidente de la Junta de Andalucía (sobre el día de Andalucía). A otro nivel, los análisis del profesor Solé Tura ("El papel de Cataluña y el País Vasco en España", El País, 20-II-1987) y de Juan Luis Cebrian ("Los vicios de la democracia española", El País, 21-II-1987) son buenos indicadores, también, de las dificultades políticas actuales que entienden se derivan del proceso de la construcción del Estado de las Autonomías. Lógicamente la beligerancia política de este proceso no puede dejar exento de dificultades al ya de por sí complejo nudo de relaciones intergubernamentales que todo sistema de federalismo fiscal comporta.

- El sistema de financiación autonómica ya implantado en 1987, a través de la Ley 21/1986 de Presupuestos Generales del Estado, consolida la amplitud del abanico que diferencia la financiación recibida por cada una de las quince Comunidades Autónomas de régimen común, en correlación con los distintos niveles competenciales de los respectivos Estatutos de Autonomía.

Dado que los niveles competenciales son diferentes no solo en cuanto distintos son los techos de los Estatutos (artículos 143 y 151) sino también en cuanto diferente había sido la concreción o el despliegue territorial de los servicios existentes, luego transferidos por la Administración central, la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica refleja esa disparidad. Disparidad especialmente significativa en lo que se refiere a la dicotomía entre Comunidades Autónomas con competencias del artículo 151 de la Constitución y las que solo tienen las comunes del artículo 143 de la Constitución española. Pero también -y este aspecto cobra su relevancia de ser uno de los objetivos que pretendía alcanzar, corrigiéndolo, el nuevo sistema de financiación- entre las propias Comunidades integrantes de cada uno de los dos bloques competenciales citados (artículos 143 y 151, respectivamente). La brecha permanece aún cuando haya sido minorada respecto a la existente durante el período transitorio.

Los datos del cuadro 4 son expresivos al respecto. Reflejan, a partir de los valores absolutos del cuadro 3 la distribución por Comunidades Autónomas de la financiación en pesetas por habitante, tanto para la financiación incondicionada como la financiación total. Los datos del cuadro 4 al expresar en números índices la citada financiación posibilita captar con facilidad la magnitud del abanico existente. A igual fin pretenden servir los gráficos 1 a 4.

Cuando está prácticamente concluido el proceso de transferencias, el nuevo sistema de financiación autonómica no hace sino reflejar, en conjunción, la disparidad competencial de

Cuadro 4

Financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común
1987. Pesetas por habitante (números índice. Base Madrid=100)

Comunidad	Financiación incondicionada		Financiación total	
	pts/h.	índice	pts/hab.	índice
Cataluña	28.731	304	35.822	330
Galicia	33.096	350	41.772	386
Andalucía	36.042	381	46.653	431
Asturias	11.281	119	14.305	132
Cantabria	13.946	147	15.879	147
La Rioja	18.646	197	20.187	186
Murcia	10.007	106	13.055	120
Valencia	28.382	300	34.674	320
Aragón	17.172	182	19.701	182
Castilla-Mancha..	17.966	190	24.301	224
Canarias	44.121	466	53.054	490
Extremadura	17.664	187	29.227	270
Baleares	10.154	107	11.642	107
Madrid	9.456	100	10.831	100
Castilla-León ...	17.242	182	22.078	204
<u>Media 15 CC.AA...</u>	<u>24.614</u>	<u>260</u>	<u>31.018</u>	<u>286</u>

Cifras redondeadas. Población 1983 (INE) y cuadro 3

los distintos Estatutos de Autonomía y la materialización espacial de los servicios transferidos de la Administración central.

No puede extrañar, por ello, que aún cuando sea la población la variable determinante de los criterios distributivos, exista alguna Comunidad, como es el caso de Madrid, que con el 13'5 por 100 de la población total solo perciba el 4'7 por 100 del total financiación prevista para 1987 o el 5'2 por 100 del total financiación incondicionada. O de otra forma dicho, en el total de financiación, Madrid recibe 10.831'4 pts./habitante frente a 53.053'9 pts./habitante de Canarias (3'9 por 100 de la población y 6'8 por 100 de la financiación total), 46.653'5 pts./habitante de Andalucía (18'6 por 100 de la población y 27'9 por 100 de la financiación total) o, 35.821'8 pts./habitante de Cataluña (16'9 por 100 de la población y 19'6 por 100 de la financiación total). Es decir, una relación de 1 a 4'9, de 1 a 4'3 y de 1 a 3'3 respectivamente en pesetas por habitante.

No es menos significativo el escalonamiento en el tramo de financiación incondicionada, vinculada en buena medida a la valoración de los servicios transferidos o carga asumida durante el período transitorio. Tomando para Madrid un valor igual a la unidad, la Rioja alcanza un valor equivalente a 1'97; Cataluña, 3'04; Andalucía, 3'8; y Canarias 4'66. En este tramo el factor determinante de la distribución de financiación es, a igualdad de niveles competenciales, la población (necesidades) y adicionalmente el esfuerzo fiscal (equiparación) y un índice de pobreza (redistribución). Ello explica la peculiar situación comparativa de alguna Comunidad Autónoma como Cataluña (gráfico 2), solo explicable, en términos relativos por su nivel de competencias o carga asumida por servicios transferidos (19). El gráfico 2 relaciona la financiación

(19) Y también, hay que resaltarlo, porque el nuevo sistema de financiación autonómica ha corregido desequilibrios negativos precedentes. Se ha generado un reequilibrio a favor de Cataluña para superar deficiencias históricas del sistema que habían incidido negativamente en la financiación de esta Comunidad. Declaraciones del Secretario de Estado de Hacienda, "La Vanguardia" (28-I-1987). El caso de Canarias es distinto. La retribución por "destino" de los funcionarios públicos (en especial, Educación) incrementa de forma notable el ratio pts/háb. de financiación.

GRAFICO 1

10³ PTS/HAB. FINANCIACION TOTAL

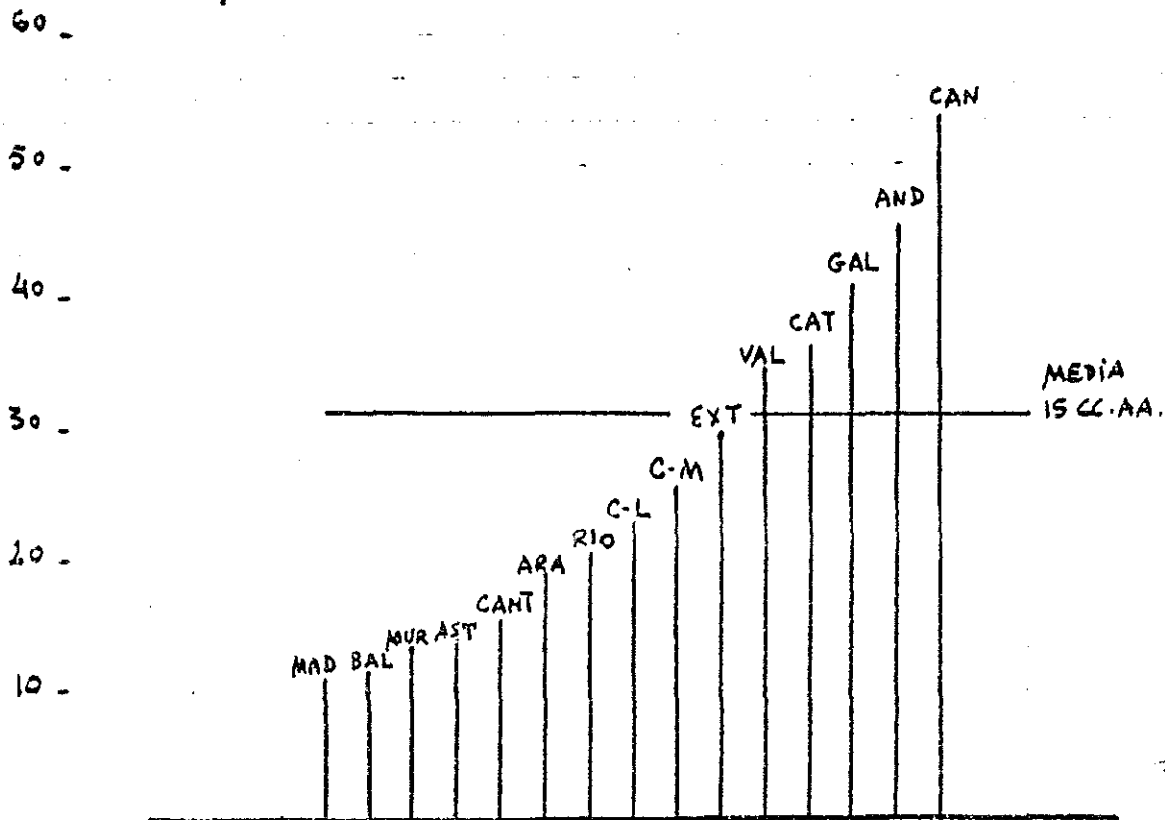
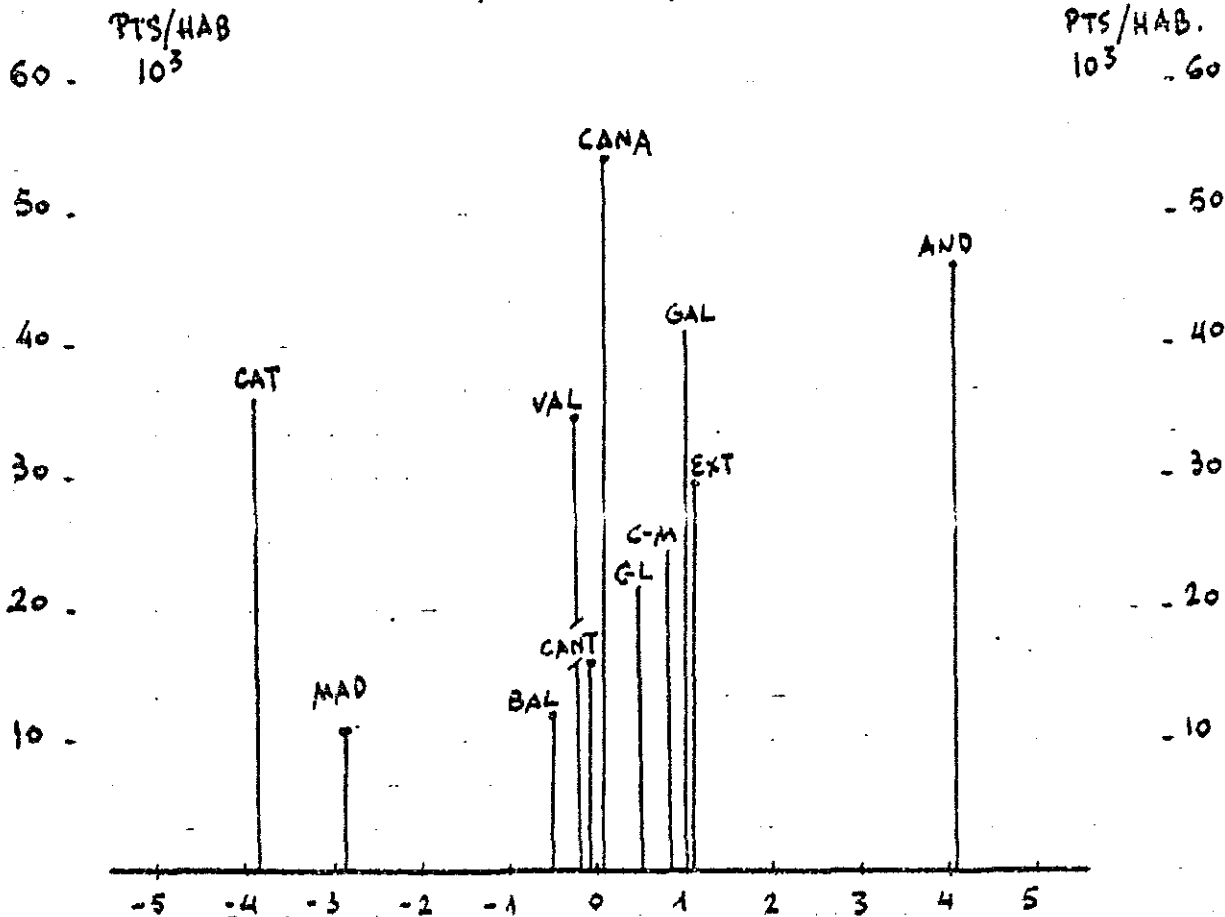


GRAFICO 2

FINANCIACION TOTAL



INDICE DE POBREZA $[(N_i/N) - (PIB_i/PIB)]$

GRAFICO 3

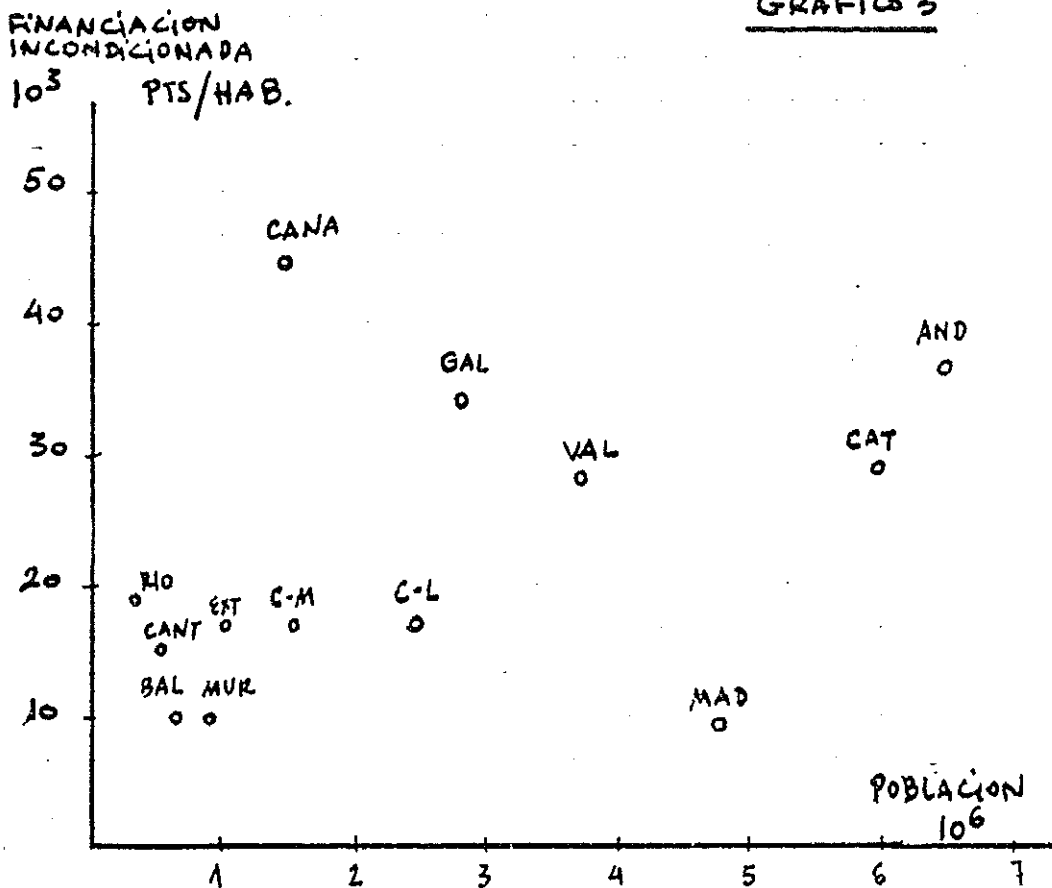
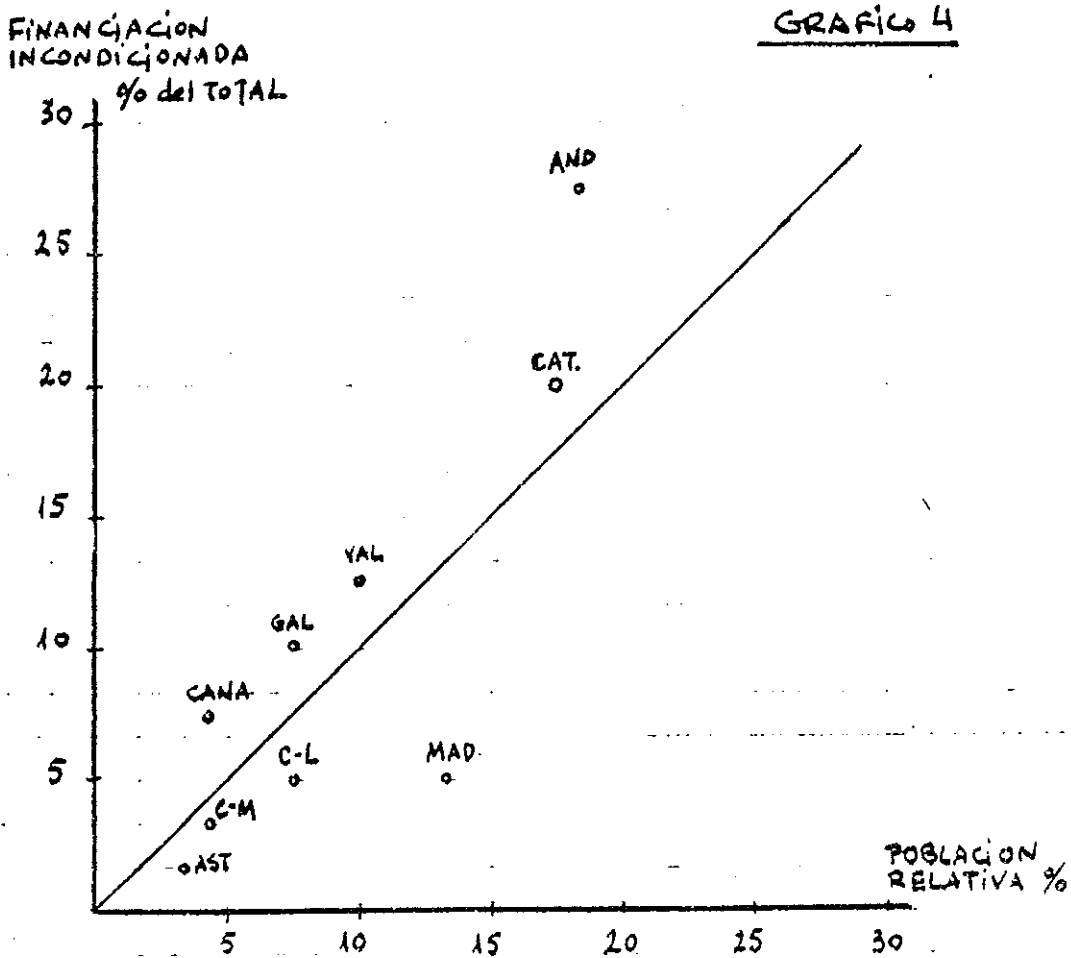


GRAFICO 4



incondicionada en pesetas por habitante con el indicador de "pobreza relativa" o "inverso de la renta", equivalente al diferencial de los ratios de población relativa y renta relativa de cada Comunidad i-ésima

$$\left[\left(\frac{N_i}{N} \right) - \left(\frac{PIB_i}{PIB} \right) \right]$$

según el Método de aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica. Representa un factor redistributivo del sistema. En el caso de las Comunidades ricas es negativo y supone una detracción de recursos.

La Constitución, los Estatutos y la desigual implantación espacial de la Administración del Estado centralizado originan y legitiman así los diferentes niveles de financiación de las Comunidades Autónomas. En la actualidad la financiación de las Comunidades Autónomas es la financiación de un Estado de Comunidades Autónomas desiguales, máxime si se consideran las Comunidades de régimen de Convenio o Concierto Económico, Navarra y el País Vasco.

- .. El nuevo sistema de financiación autonómica puede agrandar, por su propio funcionamiento las disparidades de financiación ya existentes entre Comunidades.

La evolución temporal de la financiación autonómica por participación en ingresos del Estado -sin duda un tema capital en todo sistema participativo- se regirá durante el quinquenio 1987-1991 por la siguiente regla o criterio :

"La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento nominal del PIB, en cuyo caso la financiación crecería igual que el PIB. Sin embargo,

si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los "gastos equivalentes del Estado", la financiación crecería igual que dichos gastos equivalentes estatales." (20)

Se pretende así, en el nuevo sistema de financiación autonómica, desvincular el sistema de participativo de la política fiscal coyuntural del Estado, al tiempo que se intenta garantizar el automatismo y la autonomía financiera de las Comunidades. El criterio acordado comportará, seguramente, alguna restricción para la reproducción ampliada del aparato autonómico en el sentido de que puede ser difícil incrementar, por aplicación de esas reglas, el peso relativo de su actividad económico-financiera en el conjunto de las Administraciones Públicas.

La aplicación de estas reglas a lo largo de los cinco años (1=4;5) del quinquenio 1987-1991 se efectuará, para cada uno de esos cinco ejercicios, calculando y comparando las tres posibles alternativas de financiación por participación en ingresos (F) para cada Comunidad:

(20) Los "Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente" (ITAE) han sido ya definidos en la sección II de este trabajo. Se consideran "Gastos equivalentes del Estado" (GEE), los correspondientes a los capítulos I, II y VI (incluidas inversiones conjuntas con la CEE) de los Ministerios (Economía y Hacienda, Obras Públicas, Trabajo, y Seguridad Social, Industria, Agricultura, Administraciones Públicas, Transporte excepto Comunicaciones, Cultura, Sanidad y Educación) y Organismos Autónomos (ICONA, IRYDA, INIA, SEA, AISNA y Construcciones Escolares) más vinculados al proceso de transferencias competenciales a las Comunidades Autónomas.

El criterio expuesto fué el aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de noviembre de 1987. vid. "Propuesta de Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991". nov. 1986. pg. 23. Es el criterio citado, pero no transcrito, en el artículo 62 de la Ley 21/1986, de Presupuestos Generales del Estado para 1987.

$$\begin{aligned}
 \text{a) } F_i^j &= PPI_o^j \cdot ITAE_i \\
 \text{b) } F_i^j &= PPI_o^j \cdot \frac{ITAE_o}{PIB_o} \cdot PIB_i \\
 \text{c) } F_i^j &= PPI_o^j \cdot \frac{ITAE_o}{GEE_o} \cdot GEE_i
 \end{aligned}$$

donde F_i^j , F_i^j y F_i^j = financiación por participación en ingresos de la Comunidad j en el año i , según los tres criterios expuestos.

PPI_o^j = porcentaje de participación de la Comunidad j en el quinquenio 1987-1991.

GEE_i = gasto equivalente estatal en el periodo i .

$i=0$, corresponde a 1986; $i=5$ corresponde a 1991.

Para cada uno de los cinco años ($i=1; 5$) se determinará cual de las tres alternativas de financiación (F_i^j) anteriores prevalece según el criterio acordado de financiación autonómica por participación en ingresos del Estado.

Queda garantizado, por tanto, que la financiación autonómica no podrá crecer por debajo del crecimiento de los denominados "gastos equivalentes del Estado". Pero esta garantía de mínimos no juega igual para las Comunidades del artículo 143 (competencias comunes) que para las del artículo 151 (competencias comunes y de educación). Para las primeras, la tasa relevante de crecimiento es la de los gastos equivalentes en competencias comunes mientras que para las segundas la tasa relevante es un promedio ponderado de los gastos equivalentes en competencias comunes y de educación, con ponderaciones iguales a la media para las cinco Comunidades del artículo 151. (21). De hecho

(21) A. Zabala. "El nuevo sistema de financiación autonómica". Conferencia dentro del Seminario "Opciones fiscales de los años 80". Santander (16-VII-1986). U.I.M.P. Texto revisado y actualizado-Madrid. 1987. pg. 16.

asi ha sido ya en 1987 respecto a 1986. A resultas de los datos del cuadro 5 (22) que contiene la determinación provisional de las tasas de incremento 1986/1987, tanto de la norma general (ITAE) como de los límites (GEE y PIB) de esa evolución, la tasa de crecimiento sobre 1986 de 1987 ha sido de 10'9 para las diez Comunidades del artículo 143 y del 12'2 por 100 para las cinco Comunidades del artículo 151. Cuando estas tasas divergen el incremento de la financiación resultante lo hace correlativamente.

Cuadro 5

Valor de la norma general y los límites de evolución para 1987.

Concepto	Valor del índice 1987/1986	% en 1987
Norma general (ITAE)	1'1362343	13'62
Límite mínimo (GEE)		
Competencias comunes	1'1090188	10'90
Educación	1'1265177	12'65
Comunidades art. 151	1'1220413	12'20
Límite máximo del crecimiento del PIB (en términos monetarios)	1'0981500	9'81

(22) Tomado de la "Propuesta de Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991". Madrid, noviembre 1986. cuadro 10, pg. 71.



La aplicación de los criterios que informan la evolución temporal de la financiación incondicionada del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común durante el periodo 1987-1991, genera potencialidades de crecimiento desiguales de las Comunidades de ambos bloques de niveles competenciales, es decir, de agrandamiento de la disparidad existente ya en las alícuotas por habitante de financiación disponible entre las Comunidades con competencias del artículo 151 y del artículo 143 de la Constitución española.

- V -

No debe inferirse de todo lo expuesto que, en la situación actual, con la actual distribución de competencias, todas las Comunidades Autónomas tengan que recibir idénticos o similares niveles de financiación por habitante. Esta equiparación sería no solo disfuncional sino, también, poco equitativa ya que, junto a ese diferente techo competencial existente, el sistema de financiación pretende tareas redistributivas incluso en el tramo de financiación incondicionada. La equiparación debe provenir del fortalecimiento competencial de las Comunidades de Estatuto más enteco y no del bloqueo de las potencialidades reales de autogobierno de las Comunidades Autónomas consolidadas, sean o no éstas de régimen común. Rasgos de federalismo apuntan así como vía de superación de las disfuncionalidades del Estado de las Autonomías y quizá, como solución final del mismo. Es decir, el tema acampa en el ámbito de la distribución del poder político y no en la naturaleza del sistema de financiación autonómica aunque preciso es reconocer que un sistema de financiación basado en estrictos criterios de corresponsabilidad fiscal también sería escasamente pacífico en su articulación dadas los notables desequilibrios espaciales de la formación social española.

Angel Melguizo Sánchez

febrero de 1987.